

Entwurf der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen* vom 6. September 2023

**Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB
Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997
(Änderung vom ...)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen vom xx.xx.2023

beschliesst:

I. Das Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997 wird wie folgt ergänzt:

Kantonsrat

§ 11 Abs. 1 unverändert.

² Dem Kantonsrat obliegt:

Ziff. 1 – 9 unverändert.

10. Genehmigung über die Gewinnverwendung auf Antrag des Bankrats.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Stefanie Huber, Dübendorf (Präsidentin); Thomas Anwander, Winterthur; André Bender, Oberengstringen; Beat Bloch, Zürich; Astrid Furrer, Wädenswil; Hanspeter Göldi, Meilen; Roland Kappeler, Winterthur; Monika Keller, Greifensee; Thomas Lamprecht, Bassersdorf; Beat Monhart, Gossau; René Truninger, Illnau-Effretikon; Sekretärin: Sandra Freiburghaus.

Bericht

1. Ausgangslage

Die Aufsichtskommission über die wirtschaftlichen Unternehmen (AWU) hat die Vorberatung der gegenständlichen parlamentarischen Initiative (PI) abgeschlossen. Die PI war im Kantonsrat am 25. April 2022 behandelt worden, wobei sie mit 107 Stimmen vorläufig unterstützt, und im Anschluss der AWU zugewiesen worden war. Nachdem Vorberatungen durch die Kommission erfolgt waren, beantragte die AWU Anfang 2023 die Sistierung der PI, um damit die Koordination mit der Vorlage zur Überführung der OECD-Musterregeln betreffend die ZKB, welchen sich auch die Schweiz angeschlossen hat, in das schweizerische Recht zu gewährleisten: Da die OECD Mindestbesteuerung unmittelbare Auswirkungen auf die Gewinnausschüttung der ZKB bedeuten und entsprechende gesetzliche Anpassungen in das Kantonalbankgesetz nach sich ziehen würde, sollten nach Ansicht der Kommission beide Änderungen im Kantonalbankgesetz, sofern sie vom Volk bzw. vom Kantonsrat denn unterstützt werden, zeitgleich vorgenommen werden. Damit müsste der Gesetzgebungsprozess nicht zweimal innert kurzer Zeit angestossen werden. Nachdem die OECD-Vorlage Mitte Juni 2023 an der Urne angenommen worden war, hob die Geschäftsleitung den Sistierungsbeschluss auf. Die Vorlage zur Umsetzung der OECD Mindestbesteuerung wird nun von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfolgt; die PI Zeugin wird von der AWU parallel, aber unabhängig, weitergeführt.

Mit der PI wird verlangt, dass das Kantonalbankgesetz vom 28. September 1997 wie folgt ergänzt wird:

Kantonsrat

§ 11 Abs. 1 unverändert.

² Dem Kantonsrat obliegt:

Ziff. 1 – 9 unverändert.

10. Genehmigung über die Gewinnverwendung auf Antrag des Bankrats.

2. Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 6. September 2023 hat die Kommission, vorbehältlich der Schlussabstimmung, der parlamentarischen Initiative mit 6 zu 3 Stimmen bei zwei Abwesenheiten zugestimmt.

Ziel der PI ist, wie der Titel vorwegnimmt, eine verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der Zürcher Kantonalbank (ZKB): Während der Bankrat heute nicht nur für die Oberleitung der Bank verantwortlich ist, sondern auch abschliessend über deren Gewinnausschüttung beschliesst, soll er zukünftig dem Kantonsrat einen Antrag über die Gewinnverwendung stellen, welcher in der Folge der Genehmigung des Kantonsrates unterliegt. Damit wäre weiterhin gewährleistet, dass die Bank als Oberleitungsorgan fungiert und verantwortlich ist für das Jahresergebnis; betreffend die Festlegung ihrer Ausschüttungsstrategie jedoch würde dem Kantonsrat als Eigentümer der Bank das Recht eingeräumt, den Antrag der Bank auf Gutheissung ihrer Gewinnausschüttungsstrategie zu genehmigen oder nicht zu genehmigen.

Zu Beginn der Beratung in der Kommission wurden der Erstunterzeichnende der PI, das Bankpräsidium der ZKB sowie der Finanzdirektor angehört. Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) sowie die FINMA äusserten sich schriftlich.

Aus Sicht des Initianten der PI macht es durchaus Sinn, dass die Oberleitung der Bank über die

Gewinnausschüttungsstrategie entscheidet und diesbezüglich Antrag stellt; in Anlehnung an das bewährte aktienrechtliche Governance-Modell und angesichts der Tatsache, dass es sich bei der ZKB um eine Parlamentsbank handelt, sei es jedoch ebenso folgerichtig, dass im Anschluss die Eigentümerversammlung über diesen Antrag befürchte und ihn genehmigen oder nicht genehmigen könne. Dies entspreche ausserdem den Governance Regeln von privaten Bankinstituten der Schweiz, mit welchen sich die ZKB gerne vergleiche. Die angestrebte Teilung der Verantwortung betreffend Gewinnverwendung solle die bestehende Governance Struktur verbessern, was nicht zuletzt auch angesichts der Grösse der Bank gerechtfertigt sei.

Die ZKB spricht sich dafür aus, das bisherige System beizubehalten, zumal es sich in der Vergangenheit gut bewährt hat. Bereits heute könne der Kantonsrat über die Gewinnverwendung indirekt beschliessen, indem er die Jahresrechnung genehmige, von welcher die Gewinnverwendung Bestandteil ist. Laut ZKB würde eine Änderung dieses Vorgehens im Sinne der PI für die Bank im Grunde lediglich mit sich bringen, dass, sollte ihr Gewinnverwendungsantrag einmal abgelehnt werden, die dafür vorgesehene Summe dem Eigenkapital der Bank zufließen würde; eine Gewinnausschüttung würde hinfällig. Dies könne aber wohl kaum im Interesse des Kantonsrates und der Zürcher Bevölkerung sein. Ausserdem gibt die ZKB für diesen Fall zu bedenken, dass eine Ablehnung der Gewinnverwendung nicht zwangsläufig einer eindeutigen Willensbekundung des Kantonsrates gleichkäme, sondern vielseitigen Interpretationsspielraum biete und damit die Gefahr einer Verpolitisierung der Gewinnverwendung bestehe. Abschliessend verweist die ZKB darauf, dass eine öffentlich-rechtliche Anstalt aus verschiedenen Gründen nicht mit einer Aktiengesellschaft zu vergleichen sei und nicht zuletzt deshalb diese Rechtsform für die ZKB auch nicht gewählt worden sei.

Auch der Finanzdirektor weist in erster Linie darauf hin, dass die ZKB, so wie sie ist, sehr gut funktioniert; es bestehe daher kein Grund, etwas am bewährten System zu ändern. Mit einem separaten Recht des Kantonsrates, den Gewinnverwendungsantrag der Bank zu genehmigen, würde lediglich die Höhe der Ausschüttung in den Fokus gerückt und im Fall einer allfälligen Nichtgenehmigung der Bankrat seitens Politik und schliesslich auch seitens Öffentlichkeit unter Druck gesetzt, die Ausschüttung zu erhöhen. Der Finanzdirektor gibt zu bedenken, dass dies dem Vertrauensverhältnis der Kundschaft in die Bank abträglich wäre und es letztlich den Bankrat aus der Verantwortung nähme, was die Höhe der Ausschüttung anbelangt. Die langfristig sichere Bankführung würde so zu einem Teil indirekt in die Hände des Kantonsrates gelegt. Er verweist zudem darauf, dass die ZKB die in den letzten Jahren gestiegenen Anforderungen an die gesetzlichen Reserven seit der Finanzkrise aus eigener Kraft erfüllen konnte, aber auch jedes Jahr ein namhafter Beitrag zu Gunsten der Budgets von Kanton und Gemeinden ausgeschüttet wurde. Die Budgetplanung der Gemeinden wäre bei einer Nichtgenehmigung zumindest in Frage gestellt.

Auch aus Sicht des GPV hat die Gewinnausschüttung durch die ZKB in der Vergangenheit nie zu Diskussionen Anlass gegeben, weshalb für eine Praxisänderung kein Bedarf ersichtlich sei. Vielmehr befürchtet er im Fall einer Änderung, dass Entscheide nunmehr aus politischen Überlegungen getroffen würden.

Aus aufsichtsrechtlicher Perspektive sprächen laut FINMA keine Einwände gegen die initiierte Gesetzesanpassung, zumal die vorgesehene Kompetenzaufteilung zwischen Eigentümer und Oberleitungsorgan dem bewährten Governance-Modell des Aktienrechts entspreche. Mit dem Antragsrecht des Bankrats sei zudem weiterhin sichergestellt, dass die Gewinnausschüttung im Einklang mit der Kapitalstrategie stehe, welche sich am Kapitalbedarf des Instituts und den darauf abzielenden, aufsichtsrechtlichen Eigenmittelvorschriften orientiere. Eine solide Kapitalausstattung liege denn auch im eigenen Interesse des Eigentümerkantons, welcher die Verbindlichkeiten der Bank garantiere.

Die Kommission ist sich einig, dass die Einhaltung von Corporate Governance Regeln für eine verantwortungsvolle Unternehmensführung von grösster Wichtigkeit ist. Die PI wird aus diesem

Grund auch mehrheitlich unterstützt. Dennoch wurde sie kontrovers diskutiert. Zwar wird die Zielsetzung der PI begrüsst: Diese ermöglicht eine differenziertere Ausdrucksform, indem der Antrag auf Gewinnverwendung vom Antrag auf Genehmigung der Jahresrechnung getrennt behandelt werden soll. Die Jahresrechnung könne so aus der "Geiselhaft" befreit werden und eine separate Willenskundgabe darüber stattfinden, ob man mit der Gewinnverwendung einverstanden sei oder nicht. Ausserdem sei der Einbezug einer Vertretung der Eigentümerschaft, welche die Ausschüttung genehmigen kann oder nicht, im Sinne einer saubereren Corporate Governance. Konsens herrschte innerhalb der Kommission auch insofern, als dass mit der Trennung der beiden Anträge nicht bezweckt werde, das Antragsrecht des Bankrats bezüglich Gewinnverwendung zu beschränken. So sei es insbesondere nicht die Absicht, im Rahmen der Genehmigung über die Höhe der Gewinnverwendung zu diskutieren und so politische Diskussionen auszulösen.

Die ablehnende Minderheit weist darauf hin, dass die ZKB bewusst keine Aktiengesellschaft sei und das Aktienrecht daher hier nicht anwendbar sei. Aus ihrer Sicht bringt die PI zudem keinen Mehrwert, da grundsätzlich kein Handlungsbedarf für eine Änderung bestehe. Der Spielraum, mit der angestrebten Änderung an der bestehenden Gewinnverwendungsstrategie etwas zu ändern, sei klein, die möglichen Unsicherheiten, die damit aber bei Kanton und Gemeinden geschaffen würden, dagegen erheblich grösser und unberechenbarer.

Erörtert wurden auch die mit einer allfälligen Nichtgenehmigung einhergehenden Konsequenzen für die Gemeinden und den Kanton. Diesbezüglich sowie betreffend die Verknüpfung mit der OECD-Vorlage besteht aus Sicht der Kommission weiterhin Klärungsbedarf. So erachtet die Kommission den Standpunkt des Bankrates, im Falle einer Ablehnung seines Gewinnausschüttungsantrags keinen neuen Antrag unterbreiten zu müssen, einhellig als Risiko, da dies falls die Möglichkeit besteht, dass die Gemeinden leer ausgingen.

Die Kommission stellte fest, dass bei einer Annahme der PI durch den Kantonsrat auch die aktuellen Regelungen anderer wirtschaftlicher Unternehmungen des Kantons Zürich, so namentlich der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich, entsprechend überprüft werden müssten.

3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Regierungsrat wird darum gebeten, zu den finanziellen Auswirkungen und Regulierungsfolgen der beabsichtigten Gesetzesänderung Stellung zu nehmen.

4. Erläuterungen zu der zu ergänzenden Bestimmung

Die PI verlangt, dass das § 11 Abs. 2 des Kantonalbankgesetzes um Ziffer 10 ergänzt wird, welche statuiert, dass dem Kantonsrat die "Genehmigung über die Gewinnverwendung auf Antrag des Bankrats" obliegt. Mit dieser Bestimmung soll wie oben ausgeführt der Kantonsrat als Eigentümergebiet über die Gewinnverwendung der ZKB, namentlich die Dividendenausschüttung, mitentscheiden.

5. Einladung zur Vernehmlassung

Gemäss § 65 Abs. 3 des Kantonsratsgesetzes führt der Regierungsrat, falls erforderlich, eine Vernehmlassung durch, wertet diese aus und bringt sie der Kommission zur Kenntnis. Von der vorliegenden PI sind die Gemeinden direkt betroffen und aufgrund des ergangenen Bundesgerichtsentscheids zur PI Hasler (KR Nr. 11/2014) anzuhören.

Aufgrund des Gesagten ersucht die AWU darum, betreffend die gegenständliche PI bei den Gemeinden eine Vernehmlassung durchzuführen und die Kommission über das Ergebnis in Kenntnis zu setzen.

Zürich, 25. Oktober 2023

Im Namen der Aufsichtskommission
Die Präsidentin Die Sekretärin:
Stefanie Huber Sandra Freiburghaus

Beilage:

PI " Verbesserte Corporate Governance bei der Gewinnausschüttung der ZKB" (KR-Nr. 96/2022)